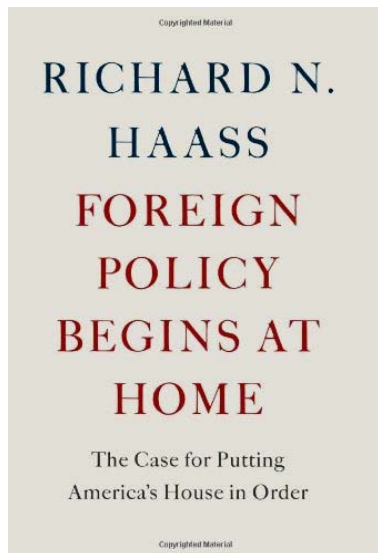


УДК 327

## **В ПОИСКАХ НОВОЙ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ**

**RICHARD N. HAASS. FOREIGN POLICY BEGINS AT HOME.  
THE CASE FOR PUTTING AMERICA'S HOUSE IN ORDER.**  
New York: Basic Books. 2013. 194 p.

**РИЧАРД ХААС. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА НАЧИНАЕТСЯ ДОМА.  
НЕОБХОДИМО ПРИВЕСТИ АМЕРИКАНСКИЙ ДОМ  
В ПОРЯДОК.** Нью-Йорк: Бейсик букс. 2013. 194 с.



В Соединённых Штатах продолжается активная дискуссия по вопросам внешнеполитического курса страны в наступившем столетии. Обсуждается вся совокупность относящихся к этому проблем, в частности: природа складывающегося нового миропорядка, роль США в нём, система внешнеполитических приоритетов, сочетание «твёрдой» и «мягкой» силы в отстаивании национальных интересов на мировой арене. Но особую озабоченность немалой части американских теоретиков вызывает тот факт, что внешняя политика страны в период после окончания «холодной войны» не опирается на какую-то основополагающую доктрину, сопоставимую с концепцией «сдерживания», определявшей линию поведения США на протяжении десятилетий.

Свою точку зрения по данному вопросу изложил в недавно вышедшей книге «Внешняя политика начинается дома» и в статье «Ирония американской стратегии»<sup>\*</sup> известный политолог, президент авторитетного Совета по международным отношениям Ричард Хаас. Он более сорока лет работал в аппарате Совета национальной безопасности, а также в Государственном департаменте, возглавляя, в частности, Группу внешнеполитического планирования. Р. Хаас – автор или редактор более десятка книг по различным аспектам внешней политики США, в том числе и в сфере отношений с Россией.

*Первый тезис* новой книги Р. Хааса состоит в том, что самая большая угроза безопасности и процветанию Соединённых Штатов исходит не извне, а

<sup>\*</sup> Haass R. The Irony of American Strategy // Foreign Affairs. May/June 2013.

изнутри. Для того чтобы США продолжали усиленно действовать за рубежом, пишет автор, они должны восстановить внутренние основы своей мощи. Следовательно, внешняя политика страны «должна начинаться дома», а для этого Соединённым Штатам необходимо в большей мере перестроить себя, нежели мир. «Конечно, – полагает Р. Хаас, – существуют внешние вызовы, включающие (хотя вряд ли ограничивающиеся этим) растущий Китай, милитаризованную Северную Корею, возможно, движущийся к обладанию ядерным оружием Иран, нестабильный Пакистан, а также терроризм и потепление климата на планете. Это реальные и оправданные озабоченности, заслуживающие соответствующей реакции. Но что делает нынешнюю ситуацию особенно тревожной – это большое количество внутренних проблем, в том числе: растущие масштабы долга и дефицита, разрушающаяся инфраструктура, снижение уровня школьного образования, а также перспектива затяжного замедления экономического роста. Подтачиваются многие основы мощи страны. Внутренние неурядицы напрямую угрожают способности Америки проецировать силу и оказывать влияние на внешний мир» (р. 3-4).

*Второй тезис* заключается в утверждении Р. Хааса, что искать решение накопившихся в США внутренних проблем не только не поздно, но и крайне желательно, поскольку в настоящее время и в обозримом будущем Соединённым Штатам не угрожает опасность, которая была бы сопоставима с той, что исходила от Германии и Японии в первой половине XX века или со стороны СССР – во второй половине столетия. Конечно, существуют реальные и потенциальные угрозы американским интересам и благосостоянию страны, но ни одна из них не приобрела масштабов, ставящих под вопрос само существование США. Теоретически, Китай мог бы бросить вызов лидерству Америки в мире, но, по мнению Р. Хааса, он ещё далёк от обладания соответствующими средствами и волей для такого рода попыток. ***Соединённым Штатам повезло в том плане, что у них возникает возможность некой «стратегической передышки», длительность которой будет частично определяться действиями других стран.*** Тем не менее, многое будет зависеть от того, каких успехов добьются США в восстановлении основ своей мощи, насколько взвешенно и продуктивно они эту мощь будут использовать и насколько мудрыми окажутся в стимулировании других стран разделить бремя создания и функционирования складывающегося миропорядка. А всего этого, считает Р. Хаас, можно добиться, лишь выработав новую внешнеполитическую доктрину, адекватную нынешнему этапу развития международных отношений.

Доктрина ***«сдерживания»***, лежавшая в основе политики США на протяжении десятилетий, продолжает Р. Хаас, в лучшем случае может иметь второстепенное значение в период после завершения «холодной войны». Нужна такая доктрина, считает он, которая помогала бы определить, к чему США будут стремиться или, наоборот, чему сопротивляться в предстоящие годы.

На такую роль, в представлении Р. Хааса, не может претендовать ***«мультилатерализм»***, являющий собой в большей мере средство реализации внешнеполитической линии, хотя, конечно, и это весьма важно. Полезная роль «мультилатерализма» в современной мировой ситуации сводится, по мнению Р. Хааса, во-первых, к тому, что он, как минимум, может выступать в качестве механизма разделения бремени между США, их союзниками и другими государствами в осуществлении конкретных международных акций. Во-вторых, он выступает важным инструментом для осуществления согласованных

международных действий в решении глобальных проблем или принятии санкций в отношении государств, например, стремящихся к обладанию ядерным оружием или предоставляющих убежище террористам; в-третьих, «мультилатерализм» может придавать дополнительную легитимность односторонним действиям США в случае поддержки их другими государствами.

Однако автор отвергает эту концепцию, как и ряд других, которые могли бы составить некую теоретическую основу американской внешней политики в современную эпоху.

На протяжении столетия, отмечает Р. Хаас, продвижение демократии в мире отстаивалось в качестве главной цели внешней политики США и демократами, и республиканцами, хотя и в разной степени, поскольку такой курс отвечает американским ценностям и является необходимой предпосылкой демократического мира. Однако, и это особо подчёркивается в книге, приоритетная роль продвижения демократии в американской политике сталкивается с серьёзными трудностями и ограничителями. Уже хотя бы потому, что это весьма трудоёмкое предприятие и никаких готовых схем или рецептов не существует. Опыт революций в арабских странах убедительно демонстрирует: то, что там происходит, не привело к установлению подлинной демократии и мира на месте свергнутых авторитарных режимов. К большей осторожности, считает Р. Хаас, подталкивает также опыт Ирака и Афганистана. И дело не только в том, что затраты на военные действия и строительство национального государства столь велики, чтобы США не пытались повторить аналогичные попытки в других местах, а в том, что даже в течение десятилетия вовлечённости США в этих странах не появились какие бы то ни было значительные демократические институты, не говоря уже о жизнеспособных обществах. Применительно к данному региону демократические реформы – отнюдь не единственный интерес Соединённых Штатов. Они также стремятся предотвратить расползание оружия массового уничтожения, содействовать налаживанию мирных отношений Израиля со своими соседями, создавать такую среду, в которой молодёжь не попадала бы под влияние террористов и экстремистов, оказывать помощь в добыче нефти и газа с целью их экспорта.

Общий принцип, полагает автор исследования, должен состоять в том, что если (и когда) американские политики сочтут целесообразным выступать за улучшение **положения с правами человека** либо проведение фундаментальных **политических преобразований** в той или иной стране, то им следует всесторонне оценить имеющийся потенциал для таких перемен с учётом конкретных условий, а также прямые и косвенные затраты для США, включая и их репутацию в смысле надёжности и лояльности по отношению к своим друзьям и партнёрам. Им также следует отдавать себе отчёт в том, что демократии Запада, с присущими им системами «сдержек и противовесов», обеспечением индивидуальных прав и свобод, отделением церкви от государства, гарантиями прав меньшинств, могут и не иметь универсального значения или рассчитывать на повсеместное укоренение.

Не может выступать организующим принципом внешней политики США и **гуманизм**, который провозглашался целью операций Вашингтона на Гаити, в Сомали, Боснии и т.д. «Отчасти проблема с гуманизмом состоит также в том, – полагает Р. Хаас, – что речь идёт почти о неограниченном использовании ресурсов США, в то время как американские экономические и военные ресурсы ограничены. Обращение к корням гуманитарных кризисов потребует долго-

срочных усилий и государственного строительства, что представляет куда более дорогостоящее и трудоёмкое дело. Кроме того, принцип гуманизма не указывает на то, каким образом Америке следует вести себя во множестве других случаев, затрагивающих жизненно важные американские интересы. Иными словами, доктрина гуманизма слишком узка и отдалена от стратегических интересов, чтобы выступать в качестве внешнеполитической доктрины» (р. 91-92).

Весьма близкие оценки высказаны и по поводу **контртерроризма**, который не может дать ответы на то, каким образом реагировать на многие вызовы и использовать возможности, создаваемые глобализацией на нынешнем этапе международных отношений. В конечном счёте терроризм – лишь одна из серьёзных угроз для США, борьба с ним является необходимым компонентом внешней политики, но не может составлять её сердцевину, считает Р. Хаас (р. 21).

Несколько более благожелательна позиция автора касательно ещё одного принципа внешнеполитической доктрины – **интеграции**. Он напоминает, что в отличие от политики «сдерживания» СССР, нацеленной на ограничение его международных позиций, влияния и, более того, на их подрыв, интеграция нацелена на вовлечение стран в решение мировых проблем, активное участие в деятельности глобальных и региональных организаций. Интеграция фундаментальным образом отличается и от продвижения демократии, которая ставит своей задачей изменение внутренней политики других государств. Напротив, интеграция концентрируется на их внешнеполитической деятельности, она строится на признании возможности международного сотрудничества между демократиями и правительствами, действующими в относительно закрытых политических и экономических системах. Один из исторических примеров – регулирование соперничества США и СССР в годы «холодной войны» в целях предотвращения ядерной катастрофы.

Сегодня это, прежде всего, отношения США и Китая, которые Р. Хаас рассматривает как наиболее важные двусторонние отношения в обозримом будущем. В огромной мере в интересах США, да и международной стабильности, чтобы Китай интегрировался в региональные и глобальные организации в целях решения проблем мировой экономики, изменения климата на планете, нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки. Тем не менее, очевидно, что интеграция не может включать всё многообразие отношений между США и Китаем. Выдвигавшаяся одно время идея о создании «Группы двух», то есть своего рода кондоминиума, оказалась, как и следовало ожидать, нежизнеспособной. Китай не готов выступать партнёром в создании и обеспечении функционирования региональных и глобальных институтов: отчасти потому, что его лидеры заняты внутренними проблемами, а отчасти ввиду сосредоточения усилий по укреплению своего влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Умная политика США и других стран должна состоять в том, чтобы поддерживать масштабное дипломатическое и экономическое присутствие в регионе и прочные связи с входящими в него государствами. Такая позиция предостережёт Китай от агрессивных действий, придаст уверенность государствам региона в возможном противостоянии более крупному и сильному Китаю, а также заложит основы ощутимого ответа на тот случай, если он примет националистический, силовой курс. Принятие же политики «сдерживания», убеждён Р. Хаас, было бы, тем не менее, преждевременным в нынешней ситуации и в действительности вылилось бы во враждебные отношения, которые ничьим интересам не отвечают. Изоляция Китая или усиление

его озабоченностей противоречит интересам мирового сообщества. Последнее, что хотелось бы видеть миру, – это Китай, стремящийся смягчить внутренние неурядицы с помощью внешних авантюр.

Готовность к ограниченной интеграции свойственна не только Китаю, но и другим государствам. Причины состоят в том, что большинство правительств, в их числе и американское, проявляют интерес прежде всего к непосредственным политическим и экономическим проблемам и вызовам, нежели к среднесрочным и долгосрочным. Сказываются также нехватка ресурсов, нежелание поступаться суверенитетом, различия в приоритетах. Иными словами, понятие «международное сообщество» – в большей мере цель, а не реальность. «Это, однако, не означает, – полагает Р. Хаас, – что США должны отказываться от усилий по интеграции или бездействовать там, где и когда возможно... Но одна лишь интеграция не в состоянии формировать отношения США с внешним миром. И хотя в долгосрочном плане она представляется наиболее привлекательной доктриной внешней политики, однако сегодня интеграция может выполнять только частичную роль» (р. 103).

Единственная доктрина, которая является адекватной для США на современном историческом этапе, считает Р. Хаас, – это «**возрождение**». Доктрина эта, в его понимании, опирается на несколько основных постулатов.

**Первый** состоит в том, что нынешний мир, особенно по сравнению с ушедшим XX веком, не столь опасен для США, следовательно, необходимо всячески использовать возможности для всемерного восстановления американской силы. В соответствии с этой доктриной, США будут наращивать ресурсы для решения критически важных внутренних проблем. Цель должна состоять в том, чтобы восстановить источники мощи Америки, чтобы быть в лучшем положении в противостоянии с потенциальными стратегическими противниками или основательно подготовиться на случай, если они выступят все одновременно.

**Второй** постулат доктрины «возрождения», в представлении Р. Хааса, это необходимость избежать чрезмерного сосредоточения усилий на Большом Ближнем Востоке и любой большой сухопутной войны, нацеленной на переделывание других обществ. Вместо этого приоритет следует отдавать изменению поведения других главных держав. Кроме того, внимание и действия США должны охватывать более широкий круг задач, особенно в АТР – регионе, развитие событий в котором наверняка определит ход мировых событий в XXI веке. Надо уделять больше внимания Западному полушарию, что, по мнению Р. Хааса, вполне соотносится с центральным значением региона для экономической и энергетической безопасности США, а также с тем, что стабильность Мексики и Западного полушария в целом жизненно важны для обеспечения американской национальной безопасности.

**Третий** постулат видится Р. Хаасу в том, чтобы «перебалансировать» реализацию внешней политики, сделав меньший упор на военные инструменты и больший – на экономические и дипломатические средства и возможности.

Следовательно, «возрождение – это такая внешнеполитическая доктрина, которая предусматривает восстановление внутренних источников американской мощи и установление баланса в том, что Америке следует делать в мире и каким образом» (р. 105).

Охарактеризованные выше особенности доктрины «возрождения» определяют цели и задачи внешней политики США, систему внешнеполитических приоритетов в наступившем столетии.

*Во-первых*, «возрождение» ни в коем случае не означает возвращения к изоляционизму. Соединённым Штатам, считает Р. Хаас, следует и впредь проводить активную внешнюю политику, в частности, приспособлять существующие или создавать новые международные институты в целях борьбы с вызовами, возникающими в процессе глобализации, противодействовать терроризму, содействовать политическим и экономическим реформам в других странах, бороться с угрозами, исходящими от агрессивной Северной Кореи, от стремящегося к обладанию ядерным оружием Ирана и от нестабильного Пакистана. Доктрину «возрождения» отличает главным образом упор на внутреннюю перестройку и изменение акцентов во внешней политике, включая признание того, что существуют пределы использования военной силы, например, для защиты интересов США на Ближнем Востоке. Это не означает, что Америка не будет уделять должного внимания Ближнему Востоку. У американцев здесь по-прежнему много интересов, в том числе жизненно важных, включая устойчивые обязательства в обеспечении безопасности Израиля, противодействие распространению ядерного оружия, борьбу с терроризмом, обеспечение беспрепятственного доступа к энергетическим ресурсам региона. Тот факт, что Соединённые Штаты встали на путь обретения энергетической самодостаточности, хотя несколько снижает их внимание к региону, но не отменяет его фундаментальной стратегической роли. Конечно, следует предусмотреть возможность проведения более ограниченных и продуманных военных акций. Но общим принципом политики США на Ближнем Востоке должно стать оказание различных форм помощи – дипломатической, экономической, разведывательной и даже военной либо, наоборот, отказ в такой поддержке в целях воздействия на внешнюю политику тех или иных стран, а в отдельных случаях – на переделывание обществ в этом регионе.

*Во-вторых*, очевидно, что доктрина «возрождения» предусматривает больший упор на АТР, в котором расположены самые динамичные экономики. Такой подход во многом совпадает с провозглашённой президентом Б. Обамой в конце 2011 г. новой внешнеполитической стратегией, в которой США смещают «центр тяжести» с Ближнего Востока на Азию. Правда, по мнению Р. Хааса, термин «центр тяжести» не очень удачный, поскольку «носит слишком радикальный характер», как в силу не в меру драматичного ухода с Ближнего Востока, так и вследствие недооценки того, чего США достигли на Дальнем Востоке в течение десятилетий. Не случайно позднее администрация стала использовать термин «перебалансировка», что точнее отражает необходимую корректировку внешнеполитических приоритетов. Не согласен автор исследования и с бóльшим, нежели это необходимо, акцентом администрации на военное измерение в новой стратегии. Он полагает, что куда большее значение имеет не размещение в Австралии дополнительного американского контингента морских пехотинцев численностью 25 тыс. человек, а предоставление экономической помощи Китаю и его соседям в целях содействия политическим и экономическим преобразованиям в наиболее бедных странах региона и способность претворить в жизнь новое торговое соглашение быстро и с наибольшим возможным числом государств (речь идёт о «Транстихоокеанском партнёрстве»). «Конечно, – напоминает Р. Хаас, – США в огромной степени заинтересованы в стабильности в Азии, включая и ряд их конкретных обязательств перед азиатскими странами. Наилучший для США путь укрепления безопасности в Азии состоит в том, чтобы оставаться надёжным стратегическим

партнёром, сохранять присутствие во всех сферах азиатской политики, поскольку в противном случае другие государства либо лучше приспособятся к сильным соседям, либо сами встанут на путь проведения более агрессивной или националистической политики» (р. 108).

*В-третьих*, «перебалансировка» внешней политики, органически присущая доктрине «возрождения», должна также затрагивать отношения США со странами Западного полушария, особенно – Северной Америки. Повестка дня этих отношений включает самые разные вопросы. Зачастую этими вопросами занимались и чиновники среднего уровня. Но необходимо решать их систематически, комплексно и притом на высоком уровне. Правительству США, рекомендует Р. Хаас, следует проявлять не меньший стратегический подход в отношениях с Канадой, Мексикой и другими соседями, нежели это делается со странами и регионами, имеющими критическое для США значение сегодня и в будущем.

*В-четвёртых*, доктрина также полностью соответствует идее лидерства США, более того, она является необходимой предпосылкой для этого лидерства, ибо только приведя свой дом в порядок, Соединённые Штаты смогут располагать ресурсами для ведения внешней деятельности должным образом. «Лидерство, – настаивает Р. Хаас, – не следует путать с унилатерализмом. Конечно, могут возникать обстоятельства, когда Америке придётся действовать в одиночку, но это должно стать исключением, особенно когда речь заходит о больших затратах или когда решение проблемы требует многосторонних усилий». «Лидерство, – заключает автор, – в зависимости от конкретной обстановки может быть прямым, косвенным или неким срединным, промежуточным действием» (р. 110).

Иными словами, следуя доктрине «возрождения», США будут действовать реалистичнее и осторожнее, реже прибегать к «войнам по выбору» по типу вьетнамской, второй иракской или недавней операции в Ливии. Безусловно, останется необходимость в «войнах по необходимости» (как это было в Корее в 1950-е годы) для защиты жизненно важных интересов и когда нет иной альтернативы. Но не должно быть крупномасштабных экспериментов при доминирующей роли военной силы с целью переделывания других обществ (по типу Ирака или Афганистана). «Меньше строительства государства за рубежом, а больше – дома» – вот основной тезис доктрины «возрождения».

*В-пятых*, Иран со своими ядерными амбициями, считает Р. Хаас, представляет собой наиболее очевидную дилемму для реализации новой доктрины. США в данном случае оказываются в сложнейшей ситуации. С одной стороны, у них (кстати сказать, не только у них) более чем достаточно оснований не допустить, чтобы Иран приобрёл ядерное оружие. С другой стороны, для них стратегический интерес состоит в том, чтобы избежать новой дорогостоящей войны на Ближнем Востоке, ибо это противоречило бы доктрине «возрождения» с её большим упором на внутренние дела. Следовательно, барьер для осуществления превентивного удара по ядерным объектам Ирана должен быть высоким, и перед тем, как наносить удар или поддержать такой удар другим государством, Соединённым Штатам необходимо всесторонне взвесить следующие соображения: шансы на уничтожение значительной части иранских объектов; масштабы ущерба от возможных ответных действий Ирана; последствия для других интересов США в регионе; перспективы того, что ядерный Иран можно успешно сдерживать; степень уверенности в том, что распространение ядерных амбиций других стран региона можно регулировать с

помощью альтернативных курсов действий; воздействие последствий военного сценария на перспективы существенных политических перемен в Иране. И наконец, важно продемонстрировать, что переговоры с Ираном не приведут к приемлемым результатам из-за нежелания идти на разумные компромиссы.

*В-шестых*, доктрина «возрождения» ни в коем случае не предусматривает одностороннего разоружения, а исходит из необходимости сокращения военных расходов без нанесения ущерба национальной безопасности страны. Сокращению могут подлежать и расходы на другие сферы обеспечения национальной безопасности – иностранная помощь, дипломатия, разведывательная деятельность, внутренняя безопасность, – где это необходимо или ввиду общих финансовых соображений. На эти цели США в настоящее время расходуют чуть более 150 млрд. долл. ежегодно. Общие расходы на национальную безопасность, за вычетом расходов на Афганистан, составляют примерно 650 или 700 млрд. долл. в год, а если включить затраты на афганскую войну, то они выльются в сумму около 750 или 800 млрд. долл. ежегодно. Это менее 20% федеральных затрат и только 4% ВВП, что, по убеждению Р. Хааса, вполне приемлемо и соотносится с доктриной «возрождения» (р. 119).

Завершая анализ перспектив внешней политики США, автор исследования делает вывод, что предлагаемая им доктрина «возрождения» является доктриной на все времена. Её центральная идея состоит в обеспечении жизнеспособности страны, в том, чтобы внешние действия не подрывали «фундаментальное экономическое здоровье» и силу Соединённых Штатов. С другой стороны, «возрождение» представляет собой доктрину национальной безопасности применительно к конкретной обстановке, когда внутренние экономические и социальные проблемы обострены, а международная обстановка сравнительно благоприятна, то есть не содержит экзистенциальной угрозы для США. Именно эти две определяющие характеристики соотносятся с ситуацией, складывающейся внутри США и за их пределами в настоящее время и в ближайшей перспективе. Конечно, есть соблазн сказать, что необходимость в доктрине «возрождения» носит постоянный характер – в том смысле, что жизнеспособность Соединённых Штатов есть предпосылка их силы. Но потребность в такой доктрине может снизиться либо при улучшении внутреннего положения в США, либо в случае перемен в международной обстановке в плане появления более серьёзных угроз (тогда возникнет необходимость в том, что могло бы походить на «сдерживание» и потребовало бы больших ресурсов для обеспечения безопасности) или открытия лучших возможностей (тогда закладывались бы предпосылки для более полной реализации доктрины «интеграции») (р. 152).

Высказанные Р. Хаасом идеи постепенно начинают находить фактическое отражение в политике администрации Обамы, которая предпринимает усилия по укреплению позиций США в мире, и прежде всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Возрастает и значение доктрины «сдерживания», которую, по утверждениям американских политиков, следует всё же сочетать с ограниченным сотрудничеством с Россией.

**П.Т. ПОДЛЕСНЫЙ,**  
**кандидат исторических наук**  
E-mail: Podlpavel@yandex.ru